

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Organisasi pemerintah merupakan salah satu bentuk organisasi non profit atau nirlaba yang tujuan utamanya adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat umum yang dapat berupa peningkatan keamanan, peningkatan mutu pendidikan, peningkatan mutu kesehatan, peningkatan kesejahteraan dan lain-lain. Organisasi pemerintah dibandingkan dengan organisasi lain, organisasi pemerintah memiliki karakteristik tersendiri yang lebih terkesan sebagai lembaga sosial daripada lembaga ekonomi. Lembaga pemerintah memiliki aspek sebagai lembaga ekonomi yang melakukan berbagai bentuk belanja guna membiayai kegiatan-kegiatan yang dilakukan di satu sisi, dan di sisi lain lembaga ini harus melakukan berbagai upaya untuk memperoleh pendapatan guna menutupi seluruh biaya tersebut.

Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan di daerah, dimana Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang lebih luas untuk mengelola sumber-sumber ekonomi daerah secara mandiri dan bertanggung jawab yang hasilnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas pemerintah daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas vertikal (kepada Pemerintah) menjadi akuntabilitas horizontal (kepada masyarakat di daerah). Tujuan utama penyelenggaraan

otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah (Halim,2001)

Pemerintah daerah dapat terselenggara karena adanya dukungan berbagai faktor sumber daya yang mampu menggerakkan jalannya roda organisasi pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan. Faktor keuangan merupakan faktor utama yang merupakan sumber daya finansial bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintah daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah terdiri atas sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, Pendapatan Asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan, serta penerimaan pembangunan.

Pesatnya pembangunan daerah yang menyangkut perkembangan kegiatan fiskal yang membutuhkan alokasi dana dari pemerintah daerah mengakibatkan pembiayaan pada pos belanja yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan membutuhkan tersedianya dana yang besar pula untuk membiayai kegiatan tersebut. Belanja (pengeluaran) pemerintah daerah yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam APBD merupakan kegiatan rutin pengeluaran kas daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan operasi dalam pemerintahan. Dengan belanja yang semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang besar pula agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi. Dengan terpenuhinya kebutuhan belanja pemerintah, maka diharapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan kesejahteraan masyarakat menjadi meningkat.

Belanja daerah merupakan pengalokasian dana yang harus dilakukan secara efektif dan efisien, dimana belanja daerah menjadi tolak ukur keberhasilan

pelaksanaan kewenangan daerah. Apalagi dengan adanya otonomi daerah pemerintah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara baik dan efektif.

Fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintahan daerah di Indonesia dibidang keuangan daerah adalah relatif kecilnya peranan atau kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) didalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain peranan atau kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk sumbangan dan bantuan, bagi hasil pajak dan bukan pajak, mendominasi susunan APBD.

Berlakunya UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah. UU ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Disamping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah.

Tujuan dari transfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik. Adanya transfer dana ini bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri yaitu Pendapatan Asli daerah (PAD). Namun kenyataannya,

transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungkan dalam APBD. Harapan pemerintah pusat dana transfer tersebut dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Adanya dana transfer tersebut berimplikasi pada APBD, yaitu pada pos penerimaan, sebagai konsekuensinya adalah bertambah besarnya jumlah penerimaan daerah. Perubahan jumlah penerimaan daerah yang cukup besar tersebut harus diikuti dengan pengelolaan keuangan daerah yang efisien dan efektif dan disertai dengan peningkatan Sumber Daya Manusia. UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan daerah keuangan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah, juga dapat memberikan spirit bagi pemerintah daerah untuk memberdayakan sumber ekonomi yang ada secara mandiri, ekonomis, efisien, dan efektif. Misi utama UU tersebut bukan hanya pelimpahan kewenangan, pembiayaan, tetapi dimaksudkan agar penataan system pengelolaan keuangan lebih baik sehingga diharapkan kualitas pelayanan kepada masyarakat semakin baik dan kesejahteraan masyarakat meningkat. Semangat desentralisasi, demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam proses penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan keuangan daerah yang sehat sebagai sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan *good governance*. Oleh karenanya dibutuhkan laporan keuangan yang handal dan dapat dipercaya agar dapat memberikan informasi

sumber daya keuangan daerah, dan mengukur sejauh mana prestasi pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan sesuai dinamika dan tuntutan masyarakat (publik).

Dalam penggunaan semua dana perimbangan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Namun pemerintah daerah harus menggunakan transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan tersebut secara efektif dan efisien dalam rangka peningkatan standar pelayanan publik minimum serta disajikan secara transparan dan akuntabel. Akan tetapi pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat seringkali dijadikan sumber dana utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasi utama sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh negeri.

Tuntutan transparansi publik, kinerja yang baik dan akuntabilitas begitu sering ditujukan kepada para manajer pemerintah di daerah. Seiring dengan itu semua peraturan pemerintah juga mensyaratkan pertanggungjawaban keuangan dalam bentuk laporan keuangan yaitu berupa neraca daerah, arus kas, dan realisasi anggaran, bagi kepala daerah hal itu semua pada akhirnya menuntut kemampuan manajemen daerah untuk mengalokasikan sumber daya secara efisien dan efektif.

Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap

pendapatan asli daerah secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh. Secara umum semakin tinggi kontribusi Pendapatan Asli daerah (PAD) dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini kinerja keuangan yang positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut. Dalam hal ini Pendapatan Asli daerah (PAD), khususnya berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi daerah yang saat ini merupakan salah satu sumber penerimaan yang menjadi tumpuan daerah.

Bagi Provinsi Jawa Timur, otonomi daerah merupakan tantangan yang tidak ringan, karena otonomi daerah yang didasari atas kesadaran bahwa peluang bagi daerah untuk membuktikan kemadiriannya. Ini berarti otonomi daerah tidak dapat dipandang sebagai sebuah kegagalan. Otonomi daerah harus diarahkan pada keberhasilannya dengan dukungan pendanaan yang memadai melalui perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kebijakan pemerintah daerah tidak dapat dipungkiri lagi harus menitikberatkan pada peningkatan kualitas pelayanan pada masyarakat. Melalui pengelolaan keuangan daerah, selain bertujuan untuk meningkatkan peran sertanya dalam pembangunan, juga ditujukan bagi peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat.

Asas kemandirian harus dapat diterapkan oleh pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya dengan cara mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan sumber penerimaan pemerintah daerah yang berasal dari potensi daerah yang dimiliki.

Hal tersebut dapat dilihat dari 38 Daerah Tingkat II yang terdiri dari 29 Kabupaten dan 9 Kota memiliki penerimaan dan belanja keuangan pemerintahan yang masing-masing berbeda antara daerah satu dengan daerah lainnya. Pemerintah dalam memberikan dana perimbangan tidak sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, pada tahun 2011 Kota Batu dengan tingkat PAD sebesar Rp 17.735.602.953,- mendapatkan Dana Alokasi Umum sebesar Rp 247.723.360.200,- dengan jumlah belanja daerah Rp 400.760.875.754,-. Kota Batu ini merupakan daerah dengan tingkat PAD paling rendah di Jawa Timur dengan perekonomian paling besar di bidang pertanian. Untuk daerah Kabupaten/Kota dengan tingkat PAD yang tinggi seperti Kota Surabaya dengan tingkat PAD tahun 2011 sebesar Rp 1.036.167.478.784,- menerima Dana Alokasi Umum sejumlah Rp 652.532.472.000,- dan belanja daerah sebesar Rp 3.637.069.260.868,-. Surabaya merupakan Ibu Kota Jawa Timur yang memiliki tingkat pembangunan infrastruktur dan tingkat pelayanan publik lebih besar dari wilayah lain di Jawa Timur (data keuangan pemerintah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011).

Jawa Timur sebagai obyek penelitian karena Jawa Timur 1999/2000 terdapat lima daerah yang Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang memiliki proporsi terhadap penerimaan daerah diatas 50%. Provinsi Jawa Timur yang mengandalkan sektor industri, memiliki kemampuan terbesar dalam memenuhi kebutuhan daerahnya, yang tercermin dari 62,80% APBDnya diperoleh dari PAD. Disusul DKI Jakarta, Jawa Barat, Bali dan Jawa Tengah (Tisnawati).

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006), bahwa DAU dan PAD berpengaruh terhadap belanja yang berhubungan langsung dengan publik,

yaitu Belanja Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Pekerjaan Umum. Pengujian ini dimaksudkan untuk melihat apakah pada Belanja Daerah sektor yang berhubungan langsung dengan masyarakat (*public*) juga masih terjadi *flypaper effect* atau tidak. Hasil yang didapat adalah bahwa untuk belanja bidang pendidikan tidak terjadi *flypaper effect*, sedangkan untuk belanja bidang kesehatan dan belanja bidang pekerjaan umum telah terjadi *flypaper effect*.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Nur Indah Rahmawati (2010), yaitu pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Alokasi Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, sedangkan peneliti sekarang meneliti Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah menggunakan periode 2011-2014 dengan mengambil sampel Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, peneliti tertarik untuk mengambil topik/judul “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN DANA ALOKASI UMUM (DAU) TERHADAP BELANJA DAERAH (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2011-2014)”.

1.2. Batasan Masalah

Agar dapat terfokus dalam pembahasannya maka penelitian ini dibatasi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2011-2014.

1.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014?
4. Manakah yang berpengaruh paling dominan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014?

1.4. Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk menggali atau mencari data dan informasi yang berhubungan dengan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah. Sesuai dengan permasalahan yang telah dikemukakan, tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014.
2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014.
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara simultan terhadap Belanja daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014.

4. Untuk membuktikan secara empiris mana yang paling dominan pengaruhnya di antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014.

1.5. Kegunaan Penelitian

Suatu penelitian akan mempunyai nilai apabila penelitian mempunyai kegunaan bagi berbagai pihak. Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan cakrawala berfikir dalam hal pengembangan wawasan dibidang belanja daerah dalam pemerintah daerah serta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar S.1 pada STIE Widya Gama Lumajang.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan dana transfer secara proporsional dan disajikan secara transparan sehingga dapat terwujud *good governance*.

3. Bagi Pembaca

Semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi pembaca dalam rangka pemenuhan informasi dan referensi atau bahan kajian dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya tentang belanja daerah di pemerintah daerah.